



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

08.5174.02

JD/P085174
Basel, 20. August 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 19. August 2008

Interpellation Nr. 46 betreffend neutrale Berichterstattung in Medienmitteilungen

(eingereicht vor der Grossratssitzung vom 4.6.2008)

„In den Medien fällt in Zusammenhang mit Strafdelikten und der Beschreibung der Tatverdächtigen, insbesondere in Zusammenhang mit Jugendgewalt, häufig der Ausdruck „Schweizer mit Migrationshintergrund.“

Auch die Staatsanwaltschaft beschreibt in der Medienmitteilung vom 23. April 2008 betreffend der Schlägerei an der WBS Bäumlihof die mutmasslichen Täter als zwei Schweizer mit Migrationshintergrund.

In der Medienmitteilung vom 29. April 2008 wird das Opfer der Messerstecherei vom 28. April 2008 als Schweizer türkischer Herkunft betitelt.

Ich bitte die Regierung folgende Fragen zu beantworten:

1. Weshalb verwendet die Verwaltung derartige Formulierungen? Was wird damit bezweckt?
2. Verstösst der Hinweis auf die nicht ursprüngliche Schweizerische Nationalität eines mutmasslichen Täters oder Opfers nicht gegen das Diskriminierungsverbot? Wie stellt sich die Regierung zu dieser Problematik?
3. Was gedenkt die Regierung zu unternehmen, um eine vorurteilsfreie und neutrale Berichterstattung auch im Rahmen von Medienmitteilungen zu gewährleisten?

Ursula Metzger Junco P.“

Wir berichten dazu wie folgt:

Allgemeines

Die Medienfreiheit wird in Art. 17 BV gewährleistet. Durch Medien wird der gemeinsame Wahrnehmungsraum gestaltet, in dem sich Austausch und Selbstwahrnehmung in der Gesellschaft vollziehen und in dem Mitgestaltung vorbereitet, beobachtet und bewertet wird. Die Medienfreiheit des Art. 17 BV gibt grundsätzlich Abwehrrechte, ein unmittelbarer Leistungsanspruch entsteht nicht. Einschränkungen der Medienfreiheit unterliegen den Bedingungen des Art. 36 BV. Häufigstes Zielobjekt der Einschränkungen sind die durch die Medien zu verbreitenden oder verbreiteten Inhalte. Zu den im Interesse der Öffentlichkeit geltend gemachten Einschränkungen gehören auch Geheimhaltungsregeln.

Medienmitteilungen zu Straftaten haben einerseits dem berechtigten Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit zu genügen, andererseits gilt es dabei, die Persönlichkeitsrechte der Beteiligten, die Unschuldsvermutung und das Amtsgeheimnis zu wahren. Informationen zu Straftaten haben den Tathergang kurz wiederzugeben und – wo bekannt und möglich – die Hintergründe und Motive der Tat zu nennen.

Das Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung am 17. Dezember 2004 gab den Anlass, auch in den Kantonen ein solches Gesetz zu schaffen. Der Kanton Basel-Stadt hat das Öffentlichkeitsprinzip in der neuen Basler Kantonsverfassung vom 23. März 2005 verankert und erarbeitet nun mit dem Kanton Baselland ein neues Informations- und Datenschutzgesetz. Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips soll die demokratische Willensbildung erleichtert und die Transparenz der Verwaltung weiter verbessert werden. Mit der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips besteht nun eine Pflicht zur Information für die Behörden. Von den Behörden wird erwartet, dass sie richtig informieren, indem die Information wahr sein muss, alles Wichtige umfassen muss und möglichst rasch erfolgen soll. Im Zusammenhang mit der Nennung der Herkunft oder des Migrationshintergrundes gilt jedoch, dass die Behörden in ihren Medienmitteilungen gewissenhaft überprüfen müssen, ob eine solche wirklich relevant für die betreffende Mitteilung ist. Kommen sie zu dem Schluss, dass dies der Fall ist, so haben sie bei ihrer Formulierung höchste Sorgfalt walten zu lassen. Übernehmen die Medien solche Medienmitteilungen der Behörden, haben auch sie diese kritisch zu hinterfragen und unter Umständen nicht tel quel wiederzugeben.

Oft werden Berichte verfasst, die die Unterscheidung zwischen Eigenem und Fremdem aktivieren. Dies geschieht zum Beispiel in Kriminalberichterstattungen, wenn die Nationalität genannt wird, obwohl dies nicht notwendig wäre. Um die Journalisten für diese Problematik zu sensibilisieren, verabschiedete der Schweizer Presserat am 21. Dezember 1999 die „Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten“. Zwar ist diese nicht rechtlich bindend, aber es wird doch erwartet, dass sich die Journalisten daran halten. Die Richtlinie 8.2. zu dieser Erklärung statuiert ausdrücklich, dass bei Berichten über Straftaten Angaben über ethnische oder nationale Zugehörigkeit, Geschlecht, sexuelle Orientierung, Krankheiten, körperliche oder geistige Behinderung nur gemacht werden dürfen, wenn sie für das Verständnis unerlässlich sind. Besondere Beachtung ist dem Umstand zu schenken, dass solche Angaben bestehende Vorurteile gegen Minderheiten verstärken können. Es ist

den Medien deshalb nicht gestattet, eine stigmatisierende Berichterstattung zu betreiben und die Bevölkerung gegen bestimmte Personen oder Personengruppen aufzutreiben.

Diese Ethik gerät jedoch in Konflikt mit den Kommunikationsgrundrechten der Pressefreiheit und der Meinungsfreiheit. Es liegt im öffentlichen Interesse, dass die Medienschaffenden die grösstmögliche Gestaltungsfreiheit haben, um ihre Aufgabe, die Gesellschaft über Fakten und Ansichten zu informieren, erfüllen zu können. Dabei haben sie jedoch wie oben bereits ausgeführt immer ungeachtet des Wortlauts einer behördlichen Mitteilung kritisch zu hinterfragen, ob die Nennung der Nationalität oder Ethnie im Einzelfall verhältnismässig erscheint.

Zu den einzelnen Fragen wird wie folgt Stellung genommen:

1. Weshalb verwendet die Verwaltung derartige Formulierungen? Was wird damit bezweckt?

Wie einleitend dargelegt, haben Medienmitteilungen zu Straftaten einerseits dem berechtigten Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit zu genügen, andererseits gilt es dabei, die Persönlichkeitsrechte der Beteiligten, die Unschuldsvermutung und das Amtsgeheimnis zu wahren. Informationen zu Straftaten haben den Tathergang kurz wiederzugeben und – wo bekannt und möglich – die Hintergründe und Motive der Tat zu nennen.

Die Nennung der Nationalität oder des Migrationshintergrundes beteiligter Personen bei Straftaten kann im Interesse einer objektiven und umfassenden Information der Öffentlichkeit in einem Bereich von erheblichem öffentlichem Interesse sein. Stehen Straftaten mit der Herkunft einer beteiligten Person (Nationalität oder Migrationshintergrund) im Zusammenhang, informieren die Strafverfolgungsbehörden darüber. Dies entspricht einem Bedürfnis von Medien und Öffentlichkeit. Würde die Staatsanwaltschaft diese Angaben unterlassen, würde sie sich damit dem Vorwurf einer durch Unterdrücken relevanter Tatsachen manipulierten Information der Öffentlichkeit aussetzen.

Darüber hinaus kann dieser Massnahme auch Bedeutung bei der Aufklärung von Fällen zu kommen, wenn mit Zeugenaufrufen sachdienliche Hinweise aus der Bevölkerung gesucht werden. So ist hinsichtlich der von der Interpellantin genannten Medienmitteilung vom 29. April 2008 festzuhalten, dass damals die Staatsanwaltschaft nach einer Messerstecherei mit einem Schweizer türkischer Herkunft als Opfer nach Zeugen suchte. Da von einer Auseinandersetzung zwischen Türken bzw. türkisch-stämmigen Personen ausgegangen werden musste, hätte eine Medienmitteilung über eine Tat, bei der zwei Türken einen Schweizer angegriffen hätten, ein unzutreffendes und als Grundlage für einen Zeugenaufruf falsches Bild vermittelt.

2. Verstösst der Hinweis auf die nicht ursprüngliche Schweizerische Nationalität eines mutmasslichen Täters oder Opfers nicht gegen das Diskriminierungsverbot? Wie stellt sich die Regierung zu dieser Problematik?

Das Diskriminierungsverbot, welches in Art. 8 Abs. 2 BV geregelt ist, soll Schutz gegen soziale Ausgrenzungen bieten. Nicht jede unterschiedliche Behandlung stellt aber eine Diskriminierung dar. Das BGer hat die *direkte* Diskriminierung als eine qualifizierte Art von Ungleich-

behandlung von Personen in vergleichbaren Situationen bezeichnet, welche eine Benachteiligung eines Menschen zum Ziel oder zur Folge hat, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an ein Unterscheidungsmerkmal anknüpft, das einen wesentlichen, nicht oder nur schwer aufgebbaren Bestandteil der Identität der betreffenden Person ausmacht. Nicht vorausgesetzt ist eine Diskriminierungsabsicht.

Eine *indirekte* Diskriminierung liegt vor, wenn eine Regelung, die keine offensichtliche Benachteiligung von spezifisch gegen Diskriminierung geschützten Personen oder Gruppen enthält, in ihren tatsächlichen Auswirkungen einzelne besonders stark benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet und verhältnismässig wäre.

Das Diskriminierungsverbot ist verletzt, wenn die Schlechterstellung wegen eines verpönten Merkmals erfolgt und in der konkreten Situation nicht gerechtfertigt werden kann. Es muss mit anderen Worten ein Kausalzusammenhang zwischen der Verwendung des Unterscheidungskriteriums und der Benachteiligung bestehen. Dabei genügt es, dass das Abstützen auf das fragliche Merkmal eine Schlechterstellung bewirkt. Je nach dem verpönten Merkmal liegt die Hürde für die Rechtfertigung einer an sich diskriminierenden Unterscheidung höher oder tiefer. Damit Unterscheidungen auf der Grundlage von Rasse, Geschlecht und Religion gerechtfertigt erscheinen, müssen besonders wichtige Gründe vorliegen, da es sich in casu um besonders verpönte Anknüpfungsmerkmale handelt.

Wie bereits erwähnt kann für die Nennung der Nationalität oder des Migrationshintergrundes beteiligter Personen bei Straftaten ein erheblich öffentliches Interesse bestehen. Hinzu kommt, dass die entsprechende Nennung auch für das Aufklären der Straftat förderlich sein kann. Diesem öffentlichen Interesse stehen die Interessen des Betroffenen auf Persönlichkeitsschutz entgegen. Die Hinweise erfolgen jedoch ausnahmslos ohne Nennung von Namen oder anderer, eine Identifizierung der Person ermöglicher Angaben unter strikter Beachtung des Persönlichkeitsschutzes und der Unschuldsvermutung. Wägt man das öffentliche Interesse gegen dasjenige des Betroffenen ab, so kommt man aufgrund obiger Ausführungen zum Schluss, dass ersteres überwiegt. Aus diesem Grund verstösst der Hinweis auf die ursprüngliche Nationalität rechtlich nicht gegen das Diskriminierungsverbot.

3. Was gedenkt die Regierung zu unternehmen, um eine vorurteilsfreie und neutrale Berichterstattung auch im Rahmen von Medienmitteilungen zu gewährleisten?

Dem Regierungsrat ist bewusst, dass sich durch die Angaben der Nationalität oder Migrationshintergrund bestehende Vorurteile gegen Minderheiten verstärken können, er legt deshalb grossen Wert darauf, dass solche Angaben nur gemacht werden, wenn sie zur Fallaufklärung beitragen können oder sonst von grossem Interesse für die Öffentlichkeit sind. Wie dies die obgenannte Richtlinie 8.2. festlegt, ist es auch dem Regierungsrat ein Anliegen, dass bei Berichten über Straftaten Angaben über ethnische oder nationale Zugehörigkeit, Geschlecht, sexuelle Orientierung, Krankheiten, körperliche oder geistige Behinderung nur gemacht werden, wenn sie für das Verständnis unerlässlich sind.

Ist der Täter noch flüchtig und ist die Staatsanwaltschaft der Ansicht, dass die Erwähnung der Herkunft für die Aufklärung der Tat absolut notwendig und relevant ist, so berichtet sie in der Medienmitteilung darüber. Wichtig ist in einem solchen Fall jedoch, dass die Staatsanwaltschaft die Notwendigkeit der Erwähnung sorgfältig geprüft hat und darüber keinerlei Zweifel hegt. In einem solchen Fall, in welchem die Strafverfolgung noch nicht abgeschlossen ist, geniesst die Staatsanwaltschaft Unabhängigkeit und der Regierungsrat ist nicht befugt, ihr Vorschriften aufzulegen.

Wurde der Täter bereits gefasst und ist damit die Strafverfolgung abgeschlossen, so darf nur über die ursprüngliche Herkunft berichtet werden, wenn sie für das Verständnis des Tatgeschehens bedeutsam ist und ein legitimes öffentliches Interesse daran besteht. Dies ist jedoch keineswegs immer der Fall und muss durch die Staatsanwaltschaft sorgfältig abgewogen werden.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber